

# 参事会制度（一）

## 目 次

- 一、参事会制度の創出過程（本号）
  - I 府県会規則と常置委員制度
  - II 明治地方自治制度と参事会制度
    - 1、地方制度編纂綱領と参事会制度
    - 2、市制・町村制と参事会制度
    - 3、府県制・郡制と参事会制度
- 二、参事会制度の史的展開過程（以下未定）
- 三、参事会制度と有力者支配構造

西 岡 久 鞆

山県の「傑作」とされる明治地方自治制度（二十一年市制町村制、二十三年府県制郡制）のなかに副議決機関（ただし市参事会は執行機関―のち副議決機関となる）として、それぞれ府県参事会、郡参事会および市参事会が設けられていたことはすでに周知のことであるが、それが明治地方制度の全機構のなかでいかなる位置を占め、またその歴史的展開においてどのよ

うな役割を果たしたかの点になると、まだ十分には明確にされていないように思う。およそ地方制度の根本問題として国と地方団体との関係をどのように設定するかの問題があるが、それは歴史的には中央集権的官治の要請と地方分権的自治の要求との対抗関係として把えることができるであろう。この関係は端的にいうならば、官治機構と民選議会との対置にほかならぬのであるが、私のみるところでは、こうした対立契機のままに接点として参事会は存在したのである。したがって、かゝる制度の存在自体重要な意味をもつものといわなければならない。それはすぐれて明治地方自治制度に特有の制度であったのである。もちろん、明治地方自治制度全体がそうであったごとく、参事会制度も絶対主義プロイセン国家の制度的模倣という側面を否定できないにしても、それをあえて選択させたものは明治期に特殊な政権の性格であったのであるから、それとの関連においてみてゆくことがまず参事会制度解明の基点になるといってよいだろう。

※ 大島太郎「地方制度」(日本近代法発達史(五)五二―五三頁)が、これを「機構と議会という相対立する二つのモメントの結合関連」に求めているのも、同じ立場といえよう。とくに、この論文が常置委員制(十三年)にふれて、「議会との対立緩和を計る制度の設置」であり、「議会を形態」化する装置として捉えている点(一一〇頁)が注目される。

## 一、参事会制度の創出過程

### Ⅰ 府県会規則と常置委員制度

絶対主義とは何であるかを深く吟味するつもりはないが、かりに封建的領主権力を打倒し、統一的中央集権のもとに専制をゆるす資本主義への過渡的政治形態をさしてそうよぶことができるならば、廢藩置県↓地租改正を経て辿った明治政権のコースが絶対主義的性格をつよく帯びたものであったことは否定すべくもないであろう。しかし、おかれて資本主義を発達

させることとなった絶対主義政權は、先進資本主義諸国がきわめて長期間にわたって個人の自主的活動に委ねたのとは異なり、きわめて短期間にみずからのイニシヤチブによって資本の本源的蓄積を強行したため、はじめから官治的軍事的色彩のはなはだ濃いものとなった。もとより、明治国家機構は一定の資本主義の発展のうえになりたちえたため、一定の限度で個人の自由を認めざるをえなかったが、それはみずからの体制を支えるに必要な限度で認め、決して体制の基礎として認めたわけではなかった。

廢藩置縣 (三年八月)、県治条例 (四年一月)、徴兵令 (六年一月) により封建家臣國を武装解除し、中央集権的地方統治機構を確立するとともに、秩禄処分 (三年二月—九年八月)、地租改正 (六年七月—十四年) によって財政的基礎を固めようとした有司 (天皇制官僚) 専制政府は、下級武士や農民の反政府闘争をまきおこしたが、これに対し政府は前者へは假借なき弾圧を、後者へはあえて若干の譲歩をせざるをえなかった。

明治十一年七月、政府はいわゆる三新法 (郡区町村編成法、地方税規則、府県会規則) を制定した。<sup>(1)</sup> これは、一面地方有力者層に対しある程度の自治的活動領域を認めた点で、地方自治の萌芽を示すものとみることができたが、<sup>(2)</sup> 反面かれらを官治機構の末端に組み入れることにより、天皇制支配の底辺を安定させるねらいをもつものであった点で、絶対主義的支配の装置であることに変わりなかった。

府県会は郡または区 (三府五港其他人民幅濶ノ地) におかれる一郡区町村編成法第四条) 毎にそれぞれ五人以下の定員をもって選舉される議員で構成された (府県会規則第一〇条) が、議員の選舉権、被選舉権は大巾に制限されていた (同第二三條、二四條) うえ、その議決は「府知事県令認可ノ上之ヲ施行スベキ」ものとされ、「若し府知事県令其議決ヲ認可スベカラズト思慮スル時ハ其事由ヲ内務卿ニ具狀シテ指揮ヲ請フベ」き旨定められていた (同第五條) から、民選議会といつても官治的色彩のはなはだ濃いものであった。また、郡区町村編成法により、従来の大区・小区制は廢止され、<sup>(3)</sup> 全国の地方行政区画は府県—郡—区—町村として系列化された (第一條)。府知事・県令、郡長・区長はすべて官選であり、町村戸長もはじめ民選

であったが十七年官選に改められた。かくて機構的に整備された地方行政を財政的に裏うちしたものが地方税規則であった。地方税は、地租五分一以内、営業税並雑種税、戸数割の三種目につき府県会の議決を経て徴収するものとされた（地方税規則第一条、第四条）が、自治の名において新しく住民が負担することとなった地方税は、実は中央政府の地方統治のための新財源にほかならなかつたのである。

ところで、三新法下の地方行政の実情はどうであつたかという点、政府の意図に反して混乱をきわめていた。地方有力者層を天皇制支配の末端に組み入れる目的で設定された府県会は、皮肉にも反政府闘争（自由民権運動）にとつて、好個の舞台を提供した観があつた。それはたんに各府県においてそうであつたばかりではない。府県会議員は地方官会議の傍聴を認められていたため、平素民権に志を抱くものはみな上京し、これを機会に国会開設の急務につき相語らい、帰郷後直ちに奔走尽力した<sup>(4)</sup>から、府県会は自由民権運動の全国的拡大を媒介する媒体ともなつたのである。しかし、かゝる状況は絶対主義政府のとうてい容認しえないところであつた。十二年七月、山県は伊藤内務卿に宛てた手紙のなかで、「渠（国会開設論者）ノ論究スル点ハ、民権ヲ主眼トシ、政事ヲ誹謗シ、官吏ヲ罵詈シ、暴論誹議無所不到、以テ四方不平士族ヲ誘惑シ、禍害ヲ天下ニ蔓延センガ為、年月ヲ遅延シ、人心ヲ結合シ、時機ニ投ジテ政府ヲ顛覆セントスル」陰謀に外ならず、「日一日ヲ稽緩スレバ……遂ニ不可測知の禍機を醸出スルハ必然之勢<sup>(5)</sup>」と述べている。当時の政府要人が国会開設を要する民権派の動きにいかにも狼狽したかは、これによつても推察できるが、政府は翌十三年十一月府県会規則を改正し、新たに常置委員なる制度<sup>(6)</sup>を設けている。これは、参事会制度の原型とも目すべきものであるから、その概要を記しておく。府県会はその互選により、五人から七人までの範囲内で、常置委員を置かなければならないが、その性格は原則として府知事県令の諮問機関であつて、ただ臨時急施を要する事件についてのみ、府県会に代つて議決することができる。常置委員会議の議長は府知事県令とすること、および会議の傍聴を認めないことはのちの参事会制度と同様である。

ところで、注意すべき点は、当初の府県会規則には存在しなかつた常置委員の制度が、いかなる目的で設けられるにいた

ったかということである。亀卦川氏の説明によれば、「明治十三年十月大隈、伊藤、寺島の三参議合印の上、太政官の決裁を仰いだ書類（大森文書による）のなかにも、従来の制度では府知事県令も『日常府県公共ノ事務ヲ経営スルニ当テ容易ニ府県会ノ意見ヲ知ルノ方ナ』く、したがって『府知事県令ト府県会ト互ニ協和一致シテ地方ノ政治ヲ举行スルノ便ニ乏シ』いから、常置委員の制度を設けて『府知事県令ハ常ニ人民ノ意趣ニ從地方ノ政務ヲ举行スルヲ得テ官民ノ間ニ軋轢ノ患ナク自然地方政治ノ一和ヲ得ルニ至ラ』しめる旨の言葉があった」ことがうかがわれる（『明治地方自治制度の成立過程』九三頁）。つまり、これは政府の府県会に対する一種の不信の表明であった。中央統治の要請を未端にまで貫徹する機構の一環として認められた府県会が、期待に反して自由民権運動の舞台としての役割を果していることが明らかとなったとき、なお自治の外見を装いながらも、事実上、府県会ほんらいの民意反映機能をすりかえて、官治機構の支えとすること——そこに常置委員制設定の狙いがあったということができよう。

ところが、この制度は「委員ト議會トノ間相協和セザル所アリテ為メニ委員ノ論スル所議場ニ勢力ヲ有スルコト能ハス。又然ラサルモ議會ハ委員ヲ信認セスシテ委員ノ報道スル所之ヲ疑ヒ、身自ラ之ヲ実査セサレバ飽力」ないという有様で、そのほんらいの機能を果すことはできなかったようである。（大森参事院議官補の山県参事院議長宛『地方議會ニ関スル意見書』〔明治十五年九月〕—亀卦川、前掲書八二頁、九三頁）。そもそも、府県会開設は「施政の都合に民議を利用せんとするまでの廟算」（福沢、「時事大勢論」—全集五巻—二三九頁）にすぎなかったが、ひとたび開設されると「人民の耳目を開て、政権の真味を嘗るの機会」となり、「府知事県令も容易に之を左右するを得」なかった当時の情勢（福沢・同）からみれば、常置委員制もこの大勢をいかにともし難かつたろうことは容易に想像される。

地方行政のこうした混乱のなかで、決定的影響をあたえたのは、明治十四年の政変であった。これは、北海道開拓使の官有物払下事件に端を発したけれども、自由民権—国会開設運動に対する絶対主義政府（薩長政権）の先制攻撃（信夫「現代政治史年表」四五頁）であり、その後の絶対主義コースを決定的なものとした重大事件であった。政変の主役は岩倉であるが、

当時京都で病を養っていた彼のもとへ参議山田顕義が潜行し、そこで取り交された次の約束は、この政変の真相を伝えて余すところがない。

「顕義曰、官有物件ノ処分ニ関スル物議ハ枝葉ナリ。今マ憲法編成ニ従事シ、国会開設ノ期ヲ預定スルヲ以テ根幹ト為ス。因テ車駕還幸ノ日ヲ俟テ速ニ其議ヲ決行セラレンコトヲ乞フ。其時ニ於テ大隈参議ノ意見ヲ採用セラル、カ、又ハ内閣各員ノ意見ヲ採用セラル、カ、一ニ宸断ニ在リ。若シ大隈参議ノ意見ヲ採用セラル、ニ至ラハ、内閣各員ハ辞官ノ表ヲ捧ケ、袖ヲ聯ネテ去ランノミ。又内閣各員ノ意見ヲ採用セラル、ニ至ラハ、大隈参議ヲ免黜シ其ノ党与ノ官吏ハ一切排斥セラレンコトヲ是レ願フ。」「具視曰ク、憲法編成ニ従事セラレンコトハ、一昨年以來予ノ率先シテ唱道スル所ト雖、今日ニ迄シテ仍ホ未タ行ハレス。誠ニ遺憾ト為ス。今マ国会開設ノ期ヲ予定スルコトヲ併セテ決議センコトヲ奏上スルハ、予ノ尤合意スル所ナリ。……但大隈参議免黜ノ一事ニ至テハ、予即答スル能ハス。前日大隈参議ノ建議ニ関シ予親シク之ト應對シ、又伊藤参議ト應對ス。今日ハ伊藤参議ノ意既ニ氷積スト聞ク故ヲ以テ、予ハ伊藤参議ニ面晤スルノ後ニ非レハ合意シ難シ。」（明治十四年九月十八日夜）——（「岩倉公実記」下巻・七五五—六頁）。

これはいうまでもなく、大隈の政党内閣主義（英国流）と岩倉の天皇親裁主義（李国流）との対決が伊藤の去就により、後者への決定的傾斜において処理される過程を示すものであるが、このことはまた、明治地方自治制度の創出過程に宿命的影響をおよぼすことにもなったのである。

かくて、自由民権運動は十五年十一月の福島事件を頂点として、変質し凋落する。福島事件は、県令三島通庸の専制的振舞に反撥した県議会（自由党员河中広中を議長とする）が、県会提出の議案を悉く否決したため、県令がこれを無視して原案執行の挙に出たことから激化したのであるが、豪農層を中心とする農民の組織的抵抗に対し、県令は容赦なき弾圧でのぞんだ。この直前（六月）政府は集会条例の改正追加を行ない、「前項ノ場合ニ於テ解散ヲ命ジタルトキ地方長官（東京ハ警視總監）ハ、其情状ニ依リ演説者ニ対シ一箇年以内管轄署内ニ於テ公然政治ヲ談論論議スルヲ禁ジ、其結社ニ係ルモノハ仍ホ之ヲ解社セシムルヲ得」（六条二項）として広範な権限を府知事県令にあたえていたが、これが自由民権運動の抑圧に威力を発

揮したのであることは容易に想像される。十七年九月の加波山事件（県令・政府要人爆殺未遂事件）を経て、自由党が解体した（同年十月）後も、秩父事件、飯田事件、名古屋事件と地方自由黨員による散発的決起が続いたが、組織の分断変質化と官憲の苛酷な弾圧により、自由民権運動はついに十九年七月の静岡事件をもって潰滅する。しかし、それはこの運動を通じて、広範かつ深刻によびさまされた人民の民権への自覚までも奪い去ることはできなかった。かえって、弾圧により体制の内部矛盾は深められていったが、さらにこれに拍車をかけたのが条約改正問題であった。

明治政府は、すでに廃藩置県直後条約改正の下交渉に岩倉らを欧米へ派遣したが、そのとき携行した国書には、条約改正の前提条件として「徐ニ我政治ト風俗ヲ改良シ、以テ文明諸國ト平等ノ位置ヲ保ツニ至ラシ」<sup>(8)</sup>める必要があることが記されていた。降って十二年から外務卿井上の手でこの事業は引き継がれたが、十九年五月から二十年四月までの条約改正会議でまとまった井上案<sup>(9)</sup>には、「我が政府ハ泰西ノ主義ニ従ヒ、司法組織及ビ刑法・治罪法・民法・商法・訴訟法等ヲ制定スルト」という一項があり、近代的地方制度を設けることも当然さげられない情勢であった。<sup>(10)</sup>これはしかし、「外国籍ノ判事・検事ヲ任命スルコト」などが統治組織の根本にかかわる事項を含んでいたため、猛烈な反対運動を惹起しついに中止のやむなきにいたったが、それはやがて不平等条約（外圧）のもとでの民族運動（大同団結運動）へと発展し、国会開設を前に山県が取組んだ地方制度の構想にも微妙な影響をあたえることになった。かくて、地方制度をどのように構築するかは、外圧（条約改正↓民族的団結）と内圧（自由民権運動↓民権意識の高揚）の矛盾契機のもとで、二十三年国会開設を公約した絶対主義政府にとって、「中央政局異動ノ余響ヲシテ、地方行政ニ波及」<sup>(11)</sup>させないためにも、ひいては「国家ノ基礎ヲ鞏固ニスル」<sup>(12)</sup>ためにも、きわめて緊急の課題であったといえよう。

## Ⅱ 明治地方自治制度と参事会制度

十四年政変が、明治絶対主義のライン設定に決定的な意味をもつものであったことはすでにみたとおりであるが、それは

有司専制の支配機構を、プロイセン流の近代制度で外装するとうかたちですすめられた。政変の翌年、府県会中止を訴えて、岩倉が三条に書き送った意見書（十五年十二月）のなかの、「陛下ノ愛信シテ股肱トシ且ツ以テ国家ノ重ヲ為ス所ノ海陸軍及警視ノ勢威ヲ左右ニ提ケ、凜然トシテ下ニ臨ミ、民心ヲシテ、戰栗スル所アラシムヘシ」<sup>(13)</sup>との一文は、有司専制の何たるかを伝えて余すところがないが、かれは条約改正ノ近代諸制度の輸入（これはどのような保守主義者でも否定しなかった）に当っては、英国流の政党政治は「我国ノ事情ヲ反照セサルモノ」となし、「寧ロ孛国ニ做」<sup>(14)</sup>うべきものとしたのである。

かくて翌十五年三月、伊藤は勅命をうけて憲法制度取調べのため渡欧するが、そのとき命ぜられた調査項目のなかに、「地方制度ノ事」という一項があったといわれている。しかし、伊藤がこれにもとづき、どの程度の調査をしたかは詳かでない。

山県の前任内務郷山田顕義の命をうけ、内務大書記官村田保が地方制度調査に従事し、十七年五月その報告書（村田草案）を山県（十六年十二月、山田は司法卿に転じ、山県が内務卿となる）に提出した。「條款精備考証詳密」といわれた村田草案<sup>(15)</sup>はなぜか山県の容れるところとならなかったが、このなかに「総代人」および「総代会」なる制度があり、のちの市参事会制度の原型ともみられるふしがある。<sup>(16)</sup>総代人は町村会で二名ないし四名の定員につき互選により選出された執行機関であるが、それはまた戸長を議長として総代会なる合議制の機関を構成し、町村会に提出する議案の事前審議を行なうなど、副議決機関としての参事会と類似の機能をもあわせもつものようであった。村田は独乙留学の際、グナイストやモッセ等に学び向うの地方制度にも明るかったから、あとでみるように、参事会制度を含めて明治地方自治制度の創出にモッセの影響のきわめて大きかったことを思えば、総代会と参事会との間に一定の類似性がみられてもあながち不思議ではないともいえる。

ところで、私の興味をひくのは、山県は何故村田草案を継承するというかたちをとらなかったかの点である。山県は内務卿となる以前からすでに地方制度に深い関心をよせ、部下をして種々調査せしめるとともに、みずからも一家の見解を持していたようであるが、村田草案を容れなかった理由の一つとして、それがかなり旧慣尊重に偏っていて、かれの意に満たぬ

ものがあつたことは否定できないにせよ、それは決定的な理由ではなかつたように思われる。前任者の事案を継受するといふことは、彼のともかくにも快しとせざるところであつたのではなからうか。「執拗なまでに烈しい権力意志」と「それによつて作り出された巨大な派閥組織」の領袖として、利用価値のあるものを彼はなんでもとりいれたが、それがないと判断したときすべてを彼は拒否したのである。

山県はみずからの主体性において、早速（同年十二月）「省内少壮気鋭の俊英」を選んで町村法調査委員を命じ、新しい町村制の原案作成に当らせた。その報告書（町村法草案）は翌年六月提出されたのであるが、それは「村田案ニ参酌シ取捨増減シタルモノ」（市町村制史稿）一一頁、自治五十年史九一頁）にほかならず、内容的にはほとんど新鮮味のないものであつたからである。

しかし山県は、みずから設定したプランにもとづき独自の作業を展開する。かれは早速町村法草案につき内閣雇ドイツ人ヘルマン・レースラー（Hermann Laesler）およびアルバート・モッセ（Albert Mosse）二人の意見を求めた。レースラーは十九年十月、モッセは同年七月それぞれ意見書を提出したが、山県はとくにモッセの見解に深く共鳴し、従来の方針を一新して新たに陣容を樹て直すことになつた（自治五十年史二〇八頁）。

モッセの意見は、町村法草案それ自体に関する批評というより、むしろ地方制度制定の根本趣旨を立憲政との関連において、大綱的に述べたものであつた。モッセは、憲法の制規ことに上下両院の組織のごときは、地方団体の構成と関連するところが多し、かつまた立憲制度を実現しようと思えば、まず国氏をして公務に習熟せしめ、党派政争の風波にあたる前、あらかじめ地方団体の制を建て、もつて国家の基礎を鞏固ならしめる必要がある。そしていったん、改革の大綱さえ定まれば、あとは技術的な枝葉の問題だとする（市町村制史稿）一一一―一三頁、自治五十年史二〇九頁）。

モッセのこの提言が、山県に容れられて明治地方自治制度の基本構想として具体化したことは、前にも一言したが、モッセの意見が山県の基本構想に決定的影響をおよぼしたとみるのは正しくない。絶対主義統治機構の底辺安定装置としての地

方制度の基本構想は、すでに十四年政変いらい定まっていたのであり、山県はそのライン設定のうえに立ってモッセの意見を利用価値あるものとして採択したとみるべきであらう。

山県は、モッセの提言（高等の機関を設け、そこで大綱を決めよ）にもとづき、さっそく閣議決定を経たうえ、地方制度編纂委員を置くこととなった。編纂委員にはモッセを含めて四人―時の政府が動員しうる最も有能なスタッフが選ばれ、山県みずからその委員長となった。モッセは、そこでみずから案を起草して二十年二月これを委員長に提出したが、これが、「地方官政及共同行政組織ノ要領」とよばれるものである。さらに、モッセはその後初の委員会に、「共同区行政ノ監督」、「官政事務上ニ於テ参事会ノ合議庁タル職権」、「行政裁判」の三件を提案している。委員会はこれらをもとに一ヶ月足らず審議を重ねた。その結果、若干の修正を施して二月下旬閣議決定をみたものが、「地方制度編纂綱領」とよばれ、明治地方自治制度の基礎となったものである。

そこで、これらの作業を通じて明らかにされたモッセの考え方を、参事会制度を中心としてみてみよう。

「地方官政及共同行政組織ノ要領」によれば、地方の国政事務は、原則として主任大臣の監督のもとに、府県知事または郡長が管理するものとし、行政官庁の組織は独任制によることを原則とする。合議制による場合は法律に明記された場合に限るものとし、そうしてこの合議制の機関としては、府県に府県常置委員、郡に郡常置委員を置くものとする。常置委員は、官吏と「自治の人員」とをもつて組織されるが、「自治の人員」は府県会または郡会において、議員の被選挙権を有する者のなかから選挙される。常置委員には旅費・日当を支給する反面、官吏懲戒例により官吏同様これを免職しうるものとされていた（亀井川、前掲書、一一〇頁）。

モッセが、行政官庁の組織原則として独任制をとりながらも、例外として法律をもって合議制を設けうるものとし、その構成に「自治ノ人員」として一部民選のメンバーを認めている点が注目される。前にも述べたように、彼は国家の基礎を固めることをもつて、地方制度の眼目となす絶対主義国家のイデオログではあるが、近代的地方制度の基本的要請として自

治の要素があることを否定するものではなかった。しかし、そこでいう自治とは民主的観念とは無縁なものであった。

「国家ノ職務中之ヲ各地ニ分割シ得ヘキモノハ地方ニ於テ直接ニ其利害ヲ感ズル者ヲシテ之ニ当ラシム。然ルトキハ則チ隔絶ノ地ニ在テ利害ノ感ニ疎キ者ヲシテ之ニ当ラシムルヨリモ之ヲ処スルコト必ラス良善ナルヘク適実ナルヘク又省費ナルヲ得ヘキナリ」<sup>(18)</sup>と彼が述べたとき、彼のいう自治の基本が、このことばの前段にはなく、むしろ後段に置かれていたことはうたがいない。それは地方住民の要求を基本とする自治ではなかった。中央官治の要請を基本とし、それを貫く統治機構の枠内で、体制を支えるに便宜な省費の手段として、はじめてゆるされる自治にすぎなかつたといえよう。

されば、彼のいう「自治ノ主眼トスル所」は、「人民ヲシテ政治公務ニ習熟セシメ、且国家ノ為メ可成不偏無党ノ基礎ヲ立ツルニ在」<sup>(19)</sup>つたのである。彼はまた、「如何なる国でも民間に公共に尽すべき有為の材が有るが、これを利用しないことは無駄であるのみならず、往々政府に対して危険なる反対勢力とならしめる虞が有る。自治制はこれら民間有為の力を集めて国家全体の利用に供する」ものと述べているが、モッセによって代弁された絶対主義的自治の論理がいかなるものであつたかはこれによつても明らかといえよう。

では、「民間有為の力を集めて国家全体の利用に供する」には何が必要であるか。モッセは名誉および義務の観念だとする。彼は近代法治国の目的は自治の制度と結合してはじめて完きを得るが、自治の制度は君主制と矛盾するものではなく、健全な国家の発展は自治制と結合した君主国制においてはじめて可能だとする。さらに彼は、住民の名誉心と義務心こそ自治の原動力であるとなし、これが役員と一般住民の間に充実する町村は繁栄するが、反対に徳義のすたれた町村は、いかに立派な町村制を施行しても、しよせん凋落の運命を免れないだろうと説いている。<sup>(20)</sup> 君主政の原理につき、モンテスキューが「名誉は当然この政体に身を置く」として両者の不可分関係を説いたことは有名だが、君主政の論理が名誉と義務の観念を媒体として自治の論理と結びつくことは、モンテスキューも予想せざるところであつたらう。

1 地方制度編纂綱領と参事会制度

さて、地方制度編纂綱領がモッセの原案にもとづき、これに若干の修正を施して成ったものであることはすでに述べたが、参事会制度についての主な修正は次の二点であつた。一、原案の「**県常置委員**」は綱領では「**県参事会**」（**郡も同様**）という名称に改められたこと。二、その職務権限も、「**県ノ共同事務ヲ管理スルコト**」が「**県ノ事務ヲ管理スルコト**」となり、その内容に「**殊ニ県会ノ議案ヲ立案シ及其議決ヲ施行スルコト**、但シ法律若クハ県会ノ議決ニ依リ特別ノ委員若クハ吏員ヲ設ケタル場合ハ此限ニ在ラス」として例外規定を新たに設けたことである。

かくて確定した綱領<sup>(23)</sup>につき、参事会制度を中心として述べると、大要次のとおりであつた。国の行政区画は従来通り、**県(府)・郡(区)**とし、別に**町村制(Gemeindeordnung)**を設け、**町村は自治体とする(第一款・第二項、第四款・第一項第二款)**。府県・郡の行政庁の組織は独任制とし、**国家行政事務は主任大臣の監督を受けて知事・郡長が管理する(第一款・第三項第四項)**が、地方行政に關し法律で明定した事務については、それぞれ府県参事会・郡参事会がこれに参与する(第一款第五項)。**県郡はその公共事務(Kommunalangelegenheiten)をみずから処理するための共同体としては、町村同様自治体としての性格をもつ(同第六項)**。府県の機関として、**知事・府県参事会・府県会・特別委員、町村の機関として、町村長・町村年寄・町村会、人口二万五千以上の町村に参事会を置く(第二款・第四項、第三款・第五項、第四款・第九項)**。**知事(郡長)は内務大臣の上奏により天皇これを任命し、政府の機関として国家行政事務を執行するとともに、それぞれ参事会の議長として公共事務を統轄する(第二款第一・第一項、第二項、第三款第一・第一項第二項)**。**町村長は町村会が選挙した者につき、人口規模に應じて、それぞれ郡長・知事・内務大臣・天皇の認可を要する。ただし市長については知事・郡長と同様とする(第四款・第一・第二項第二項)**。**町村長は名誉職であるが、人口五千以上の町村長は有給の専務吏員とすることができ(同第四項第五項)**。**町村長は町村事務を管理執行し、外部に対して町村を代表するとともに町村会の議長となり、議決に加わる(同第七項)**。

参事会は、府県・郡・および人口二万五千以上の町村（事実上市）に置かれることは、すでに述べたが、その組織・権限は次のとおりであった。

(一) 府県参事会

府県参事会は、知事・県庁所在地に勤める高等行政官二名および県会において県民中県会議員の被選挙資格を有する者のなかから選挙された四名でもって構成され、知事はその議長となり、可否同数のとき専決する（第二款第二・第一項）。知事および官選・公選併せて四名以上の会員の出席がなければ議決できず、議決方法は多数決とする（同第二項）。その職務権限は、県の事務を管理することとくに県会の議事を立案しその議決を執行する（例外規定あり）ほか、法律によって官の選任・監督に委ねられたものを除き、県の吏員を選任・監督すること、地方行政に関し、法律により委任された事件を議決することおよび官庁の下問に対し意見を陳述することである（同第三項）。つまり綱領の段階では、参事会は主として執行機関としての性格を有し、副次的に議決機関としての機能をもつものとして構想されていた。

県会議員の被選挙資格要件は、公権を有し、禁治産の言渡しをうけていない三十才以上の日本国臣民であつて、一年以上府県内に住居を構え、または土地を所有し、直接国税併せて年十円以上を納めた者である（第二款第三・第四項）。

(二) 郡参事会

郡参事会は、郡長および郡会において郡民中郡会議員の被選挙資格者から選挙された者四名（大郡は六名）によって構成され、郡長および公選会員二名以上の出席があれば議決することができるほか、郡長が議長となり可否同数のとき専決権を有すること、議事は多数決によることおよびその職務権限はすべて県参事会と同様である（第三款第二・第一項第二項第三項）。

(三) 町村参事会

町村参事会は、郡の区域を脱した人口二万五千以上の町村すなわち市に限り置くものとし、町村長および町村会において選挙された町村住民四名をもつて構成する。その他はすべて郡参事会に関する規定を適用する（同款第四・第一項第二項第三

項)。

地方議会について概説すれば、まず県会は各郡市毎に少なくとも一名宛選挙された代議人(県会議員)をもって構成され、代議人はそれぞれ郡市会において前述の被選挙資格者のなかから選挙される(第二款第三・第一項から第四項まで)。選挙の有効無効の判定は県会みずから行ない、不服ある者は行政裁判所へ出訴できる(同第五項)。県会の職務権限として主なもの、①知事の諮問に答えること、②県を代表し、とくに次の事件を議決すること、③条例・規則、④官の徴収物件を県内に賦課すること、⑤定額予算・公債募集・県税賦課、⑥土地の売却譲与、⑦決算報告の認可、⑧県共同事務管理上の原則を定めること、⑨県の職員を設け又其吏員の員数及給料を定めること、⑩県治上の事件につき政府に建議し又は抗告をなすこと、である(同第六項)。

また、郡会は町村の人口に応じ、町村会において選挙された者または小町村にあつてはその連合選挙区の選挙人によって選挙された者(代議人)、大地主および大営業人によつて構成され、大地主と大営業人は選挙によらず一定の納税要件をみたした者は郡会議員となることができるが、その総数が町村選出代議人の六分の一を超えるときは互選による(第三款第三・第一項)。そのほか被選挙資格要件、選挙の効力の判定、これに対する不服の訴、郡会の職務権限等はすべて県会と同様である(同、第三項から第六項まで)。

そして、町村会は納税議員と選挙による議員とで構成され、前者は町村税の内直接税総額の六分の一を納める人員にぞくしている者、後者は町村の人口規模に応じて八名ないし三十名の範囲内で、三級選挙法<sup>24)</sup>により選出された者(選挙人が少なく納税額の差が余りない町村については県参事会の判断で二級選挙とすることができる)とする(第四款第三・第一項から第三項まで)。

選挙資格の要件は、日本国籍を有する二十五才以上の村民であつて、一年以上町村内において、不動産・営業もしくは収入額に対し、直接税を納め(ただし、大学得業生以上の学位を有する者は納税要件の有無にかかわらず)、品行方正にして禁治産言渡をうけていないことであり、選挙資格を有する者は階級にかかわらず被選挙資格を有するが、当選人の半数以上は土地所

有者でなければならぬ（同第四項第六項）。有権者数が十五名未満の町村は町村会の代りに、有権者全部で相談会を設ける（第七項）。町村会または相談会の職務権限は、町村行政中とくに財産管理上の重要事件を議決し監督することである（同第八項）。

山県は、これを二十年三月東京で開かれた地方長官会議に内示した。ところが、これに對し地方長官側からつよい反掩が出た。在京府県知事總代東京府知事高崎五六の名で山県に提出された建議<sup>(25)</sup>は、この改革に對する地方出先機関<sup>(25)</sup>官治機構内部からの公然たる反対の意志表示であつて、すこぶる注目に値するものといわなければならぬ。

建議は、「然ルニ今回御改正ノ要領ニ就キ、其主義ノアル所ヲ考究スルニ、実ニ未曾有ノ大變更ニシテ、局部漸次ノ改良ニアラサルヲ以テ、地方ノ政制ニ激變ヲ來タシ、地方ノ經濟ヲ錯雜スルコト淺クナラス。是ヲ思ヒ彼ヲ察スレハ突ニ重大ノ事業ニシテ、人民禍福ノ分ル、所タリ。本邦民度ノ下低ナル、資力ノ微弱ナル、旧慣沿革ノ異同アル、頓ニ歐洲諸國ニ於テ幾回ノ沿革、數百年ノ星霜ヲ經テ今日ニ至リタル完全ノ制度ニ倣ハント欲スルモ、事實能ハサルノ嘆アリ」

として、まず、改革の方向は急激にすぎ、地方の実情とは程遠いもので、到底実行できないことを訴えたあと、次いで難点を逐一指摘しているが、とくに参事会制度につき、「又府県常置委員ヲ廢シ、府県郡ニ参事会ヲ興スノ一事ハ、新且變ノ最モ著キモノニシテ、十四年ニ常置委員ヲ置キ、地方公共事務執行上ニ付諮問ノ道ヲ開カレタルモ、猶ホ当初ニ予期シタル利用ヲ見サルノ感アリ。今参事会を興シテ頓ニ諮問ニ止マラス、管理施行ノ權及吏員選任ノ權ヲ付与セントス。蓋シ合議制ノ弊タル施為ノ方向ヲ區々ニシ、処務ヲ延滞シ、理事者ノ責任ヲ薄ウシ、百事誘導改良ヲ要スルノ今日ニ於テ殆ント収拾スヘカラサルノ狀況ヲ來タサンコトヲ恐ル」と述べ、「府県参事会創設ノ事ヲ止メ、常置委員ノ現制ヲ存シ、其權限ヲ適當ニ拡メ、必ス諮問スヘキノ條件ヲ予定シ、其利用ヲ實際ニカル」とともに、また「郡ノ参事会モ暫ク止メテ、府県ニ準ジテ郡常置委員二名以上四名以下ヲ置キ、専ラ郡長ノ諮問ニ供シ、府県常置委員ヨリ一層其權限ヲ拡メ其利用ヲ凶ル」ようにせよと進言している。

この地方長官の建議が、明治地方自治制度の形成過程にどれほどの影響を及ぼしたかは明らかでない。ただ、二十年九月二十日内閣書記官より「市制町村制ノ二法案議シタルヲ以テ地方制度編纂委員長ヨリ閣議ニ提出セリ右近日地方官召集ニ付会同ノ節一応府県知事へ諮問相成へキ歟閣議ニ供ス」として伺いを立てたのに対し、九月三十日「此件ハ今回ノ地方官召集ニハ諮問難相成趣内務大臣ノ命ニ依リ預リ…」<sup>(26)</sup>というところで、建議の趣旨は山県の胸三寸におさめられることとなったようである。

## 2 市制・町村制と参事会制度

さて、地方制度編纂綱領が閣議で決定されると、モッセは直ちに市制・町村制の起草にとりかかり、八章百六十二条からなるいわゆる「自治部落制草案」を書き上げた。これは二十年七月十三日より地方制度編纂委員会の審議に付され、約二ヶ月の審議を経て九月十七日山県委員長から、市制・町村制の二法案として内閣に提出された。しかるに閣議で審議の結果、大綱に異存はないが急変かつ繁雑にすぎ、実行にたえない憾みがあるから、簡易かつ実施に便なるよう修正すべしということになった。そこで、その趣旨にもとづき再三にわたり加除修正を加えたりえ、正式政府案として閣議決定をみたのち、十一月十六日(町村制案)、十八日(市制案)としてそれぞれ元老院の審議にかけられることとなった。

元老院における論議は、賛否両論すこぶる活潑なものであった。しかし、元老院は官選のメンバーで構成され、議案提出は政府の専権にぞくしたうえ、政府が議定案として交付したものについては修正権を有したが、それも政府を拘束するものではなかったし、また検視案として交付したものについては、ただ旧法との矛盾などを調査して太政大臣に報告し、その改正を求めうるにすぎなかったので、立法機関とはいってもその権限ははなはだ弱かった。<sup>(27)</sup>だがそこでかわされた議論には注目すべきものが多く、また実際に影響するところが少なかつたと思われる。とくに名誉職制と市長公選に関する意見は参事会制度とも関係するところが大きいから、その要点を記すことにする。

すでに述べたごとく、人民が無給で公務に従事することは、名誉であるばかりでなく、義務でもあるとする觀念こそ、自

治の根源という考え方は、絶対主義的地方統治を貫く根本思想といつてよいが、元老院における論議のなかには、これに対するつよい反撓がみられた。地方制度編纂綱領が、部落制草案の基調となつたことはいうまでもないが、綱領では大綱を示したにすぎなかつた名誉職制に関して草案はこれを具体化した。すなわち、自治部落（町村）内において住居を有する者は、すべて部落属民（ただし現役軍人を除く）であるが、このうち独立（禁治産の言渡をうけていない者）の日本国民男子であつて、二年いらい部落属民となり、公私の救助をうけず、部落の負担を分任した者は部落民である。部落住民はその住民権を有するかぎり、部落の選挙に参与する権利ならびに部落の代議および行政に関する無給職を担任する資格があると同時に義務があり、長病、老令等正当の理由なしに無給職を拒辞し、退職しまたは無任期の職務を三年間担当せず、あるいは職務を實際に執行しないときは、部落会の議決をもつて、三年ないし六年間部落の代議および行政に参与する権利を停止し、かつ八分の一ないし四分の一の部落費の増課を命ずることができ、ただし、国家または部落のため著しく功勞のあつた者は、部落会の議決で名誉住民とすることができ、名誉住民は一般住民要件を欠く場合でも、当然公権を享有するが、義務を負担しない、というものであつた。<sup>(28)</sup>

これに対し、元老院のなかには「今日ノ人情ハ、府県會議員ト為ルヲ好マス、又町村會議員タルヲ喜ハサル有様」であるが、「元來人民ハ町村長タルヲ好マサルハ何故ナルヤト考フルニ、即チ町村長トナレバ、為メニ肝腎ノ農業モ商業モ出來ス。農業・商業ヲ営ム能ハサレハ、直チニ活計上ニ影響ヲ及スカ故」であらう。このような状況のもとで今名誉職制を実施するのは時期尚早であるとする者<sup>(29)</sup>があり、またある者は「本案ハ町村長ヲ無給ト為スヲ原則ト」しているが、「無給ヲ以テ殊ニ繁劇ナル事務ヲ処理セシムルハ道理ニ反スルノミナラス、又大ニ自治ノ精神ニ背ケリ」とし、とくに義務条項に言及して「第八條ニハ名誉職ノ名アルニ法律上之ヲ辞スルヲ得ストハ、是レ却テ自由ヲ剝奪スルナリ。加之ナラス其職ヲ拒辞スルトキハ公権ヲ停止シ、罰金トシテ町村費ノ幾分ヲ増加スルノ制裁ニ至リテハ頗ル苛酷ナリ」としてこれに反対した。<sup>(30)</sup>

市長官選は山県の一貫した方針であつた。二十一年三月二十一日、閣議はいよいよ市制・町村制の施行を決定した。元老

院は市長官選（三都には特例）の原案を了承したが、閣議は前決定をひるがえしてこれを公選とし、三都にも同様に市制を施す意見に傾いた。山県は市長公選制の将来を憂い、一時ほとんど進退を決せんとする意もあったと伝えられている<sup>31</sup>。山県は、町村長は公選でなければならぬが、市長は執行機関たる市参事会との関連から必ず官選でなくてはならぬと考えていた。つまり、市の行政を担当するものは主として公選の名譽職参事会員で構成された市参事会であって、市長はその議決したところを執行するにすぎず、また政府の機関としての市長の行政事務は、町村長のそれに比し、はるかに重要複雑であるだけでなく、市長に適任者がえられるかどうかは国家行政にも影響するところが大きいので、公選によりその保証がない現状では、官選とせざるをえない、というのが彼の主張であったと思われる。しかし、いま持説を固執して職を蹴ることは、永年の努力を水泡に帰するにひとしく、彼の忍びえざるところでもあったので、結局、市会において候補者三名を選出せしめ、そのなかから上奏裁可を仰いで決定する、また、三都にもひとしく市制を施くという大巾な山県の譲歩によって、市長公選問題は結着をみたわけである。かくて確定した市制（七章百三十三条）・町村制（八章百三十九条）は、二十一年四月二十五日法律一号として公布されたが、これに「詳細懇篤」<sup>32</sup>なる長文の理由書が付けられたことは異例のことであった。

### 3 府県制・郡制と参事会制度

地方制度編纂綱領にもとづき、地方制度編纂委員会がその草案の起草に当たったことは、市制・町村制の場合と同様である。参事会制度を中心にこの法律の形成過程をみてみよう。

二十一年九月十二日、地方制度編纂委員会は府県制・郡制に関する草案を内閣に提出したが、法制局で若干の修正を施し、閣議決定を経てそれが元老院へ交付されたのは、同年十月一日であった。そこで、元老院へ交付された法案を綱領と比較してみると、綱領において方向づけられた参事会の執行機関的性格は、この法案でいっそう明確になったといえる。すなわち、それは第一章総則、第二章郡会、第三章郡行政……の順となっている全構成のなかで、第三章郡行政のもとに第一款郡参事会として位置づけられた（構成は府県法案も同様）。また、郡参事会は郡長と名譽職参事会員四名をもって構成する

として、綱領では当然予想しながらも文面には用いなかた名譽職参事会員なる表現を用いると同時に、名譽職参事会員は郡会議員の被選挙資格を有する郡住民中年令三十才以上の者より郡会が選挙するものとし、被選挙資格の範圍を、町村公の選挙権を有する郡内町村の公民（綱領では、直接国税県税十円以上の納税要件があった）と大地主（郡内において町村税の賦課をうける所有地の地価一万円以上を有する者）中みずから選挙に加わることのできる者すべてに拡張した。その職務権限も、執行機関として広く郡行政を担当するものとし、主要な権限として郡会の議事を準備しその議決を執行すること、郡の公共事務を管理すること、郡の吏員を選任しその事務執行を指揮監督することならびに懲戒処分を行なうこと等その範圍を明確にした。

府県制法案も、郡制とほぼ同じ内容であったが、府県参事会の構成に知事のほか、官選会員として高等行政官二名が加えられている点（綱領の線にそったもの）は、郡制との顕著な相違である。

これに対する元老院の審議は、二十一年十月八日より開始されたが、第二説会にいたって両法案を廃案にせよとのつよい意見が出たため、決定にいたらず、元老院は十二月八日ついにこれを内閣に返上した。廃案論には、府県・郡はもともと国の行政区画にすぎず、自治体ではないから無用であり、またこれに自治を認めればいきおい国政全般についても自治を要求する傾向を助成し、ついに国体を破るにいたるであろう、という無用論と、市制・町村制すら今日の民度に照せば時期尚早であるのに、それよりはるかに重要複雑な府県・郡行政に自治を認めることは混乱を招くばかりである、また市制町村制・憲法・民法・商法等の重要法律が相次いで施行される際に、府県制・郡制までも施行することはいたずらに紛糾をきたすおそれがあるので、いましばらく時期を待つて市制・町村制実施の状況をみたらうえ、漸次適當の時期に立法をなすべきである、という尙早論とがあった。

山県は、この事態を深く憂慮した。そこで、全く異例のことであるが、みずから元老院へおもむき、長時間にわたる演説を行ない、この立法の必要不可避なるゆえんを縷々説いている。このなかには、明治地方自治制に定着せしめられた山県構想の真髓とも目すべき部分が含まれているので、やゝ長文になるが左にそれを掲げる。

まず、府県郡制に自治を認めれば、それはいきおい国政全般についても自治を要求するにいたり、ついには国体を破るようになるから無用であり、廢案にすべしとの意見に対して山県は、

此制度ハ天皇陛下ノ大権ヲ弱メ國家ノ統率ヲ麻痺セシムルニ至ラントノ杞憂ヲ懷カル、者アルカ如シト雖トモ、……自治体公共ノ事務ハ法律ノ範圍内及政府ノ管轄ノ下ニ立チテ之ヲ処理スルヲ得ルニ過キス。而シテ官政即チ國ノ行政ニ関スル事務ニ至リテハ、依然旧ニ從ヒ府県知事郡長其他ノ府県官吏ハ政府ノ機関トシテ政令ヲ奉行スルモノニテ、官制ニ就テハ總テ現今ノ制度ヲ存シテ變更セス。故ニ郡制府県制ハ単ニ公共事務ヲ規定スルニ過キスト謂フ可シ。而シテ本官地方制度編纂委員長ノ任ヲ受ケ、本案ヲ編纂スルニ方リテハ、勉メテ政府ノ管轄權ヲ嚴密ニシ、郡会府県会又ハ參事會ニ委任スル事項ニ就テハ、毎條項ニ於テ其監督ノ法ヲ審議シ、決シテ國是公益ヲ害シ、法律命令ニ背キ、職權ヲ超ヘ工事ヲ議シ行フコトヲ得サラシメタリ。此点ニ就テハ實ニ反覆審議ヲ尽シ滿腔ノ精神ヲ注キタリ。各位若シ猶ホ我天皇陛下ノ大権ヲ弱メ、國ノ統率權ヲ麻痺セシム可キ條項アルヲ見出サハ、宜ク之ヲ指示スヘシ。本官ハ恰シテ教ヲ請ハント欲ス」と述べ、また、今日の民度に照せば、市制町村制の施行ですら時期早であるうえ、憲法、民商法等の重要立法の施行と重複してこれを実施することは、いたずらに混乱を増すばかりであるから、今これを施行するのはよくないとの時期尚早論に對しては、

「郡制府県制ハ右ニ法案（市制・町村制―筆者）ト相連関シテ完キヲ得ヘキハ、一読スル者ノ能ク知悉スル所ナリ。故ニ今以テ郡制府県制ヲ發布セスンハ、向キノ市制町村制中重要ナル條理ニシテ徒法空文ニ屬スルモノ極メテ多キヲ致サン。……若シ此法律案ヲ實施セザランカ、實ニ地方自治制度設立ノ精神ヲ失フノミナラス、國家ノ基礎ヲ鞏固ニシ、他日帝國議會開設ノ後、善良ナル結果ヲ見シコトヲ期スル政略上ノ目的ヲ達スルヲ得サルニ至ラン。楮是レヨリ進ンテ兩法案施行ノ時期ニ就キ一言センニ、……之ヲ急激ニ實施スルハ固ヨリ本官ノ望ム所ニ非ス……先ツ市制町村制ヲ發布實行シテ、國家ノ基礎タル自治分権ノ組織ヲ鞏固ニシ、然後ニ徐々郡制府県制ヲ發布施行スルニ如カス。……本官ハ斯ル精神ヲ懷ケルカ故ニ、今郡制府県制ヲ公布セラルレハトテ、直チニ之ヲ實施スル能ハサルハ予メ觀念スル所ナリ。……本官カ曲サニ地方ノ情況ヲ查察參酌シテ、其行ハル可キト否ナトニ注意スルハ固ヨリ其所ノミ。……已ニ一省令一訓令ヲ

発スルダニ、猶ホ能ク地方ノ情况ヲ稽ミ注意ニ注意ヲ加ヘ、只管ニ其実施ニ支障ナカラシムルコトヲ期セリ。……但已ニ市町村制ニ定ムル所ニ拠リ、都府県ノ制度ヲ更定セサル可ラサルモノ有ルヲ以テ、宜ク今日ニ於テ其方針ヲ天下公衆ニ示サ、ルヘカラス。是今日本制ノ制定発布ヲ要スル所以ナリ」

と説いている。そして、さらに市制町村制、府県制郡制は、いかにして国家の基礎構築たりうるかにつき、

「市制町村制及ヒ郡制府県制ノ如キハ、就中準備中ノ最大最重ナルモノニシテ、国家ノ組織ヲ堅緻ニシ、立憲政体ノ基礎ヲ鞏固ニスルハ、独リ此法ニ在リト云フモ誣言ニ非ス。各位誠ニ市町村制郡制府県制ニ於テ規定シタル代議及行政機関ノ組織ヲ見ヨ、町村制ニ於テハ二級選挙法ヲ設ケ、多クノ財産ヲ有スル者ニ重量ノ権利ヲ附与シ、市制ニ於テハ三級選挙法ヲ設ケ、其第一級ヲ占ム可キ財産家ハ一人若クハ数人ニシテ市会議員三分ノ一ヲ選挙シ得ヘキコト、為シ、又郡制ハ町村会ヨリ選挙スル議員ト大地主トヲ以テ組織シ、殊ニ大地主ハ郡会議員ノ三分ノ一ヲ占ムルコトヲ得セシメ、又府県制ニ至リテハ、郡会及市会ヲシテ其参事会ト合同シ選挙会ヲ開キテ議員ヲ選挙セシムル等、鄭重ニ鄭重ヲ加ヘタリ。故ニ若シ各地方ニ於テ此法ヲ実施セハ果シテ如何ナル景状ヲ呈スル歟。蓋シン財産ヲ有シ智識ヲ備フル所ノ有力ナル人物コソ議員タルノ地位ヲ占メン。此等ノ人民ハ国家ト休戚ヲ共ニスルモノニテ、随テ社会ノ秩序ヲ重ンスルハ当然ナルカ故ニ、其地方共同事務ヲ処理スルニ力ヲ致シ、……自ラ責任ヲ負フテ現ニ地方共同政務ニ当ルトキハ、自ラ實際ノ事務ニ練熟シ政治ノ經驗ニ富ミ来ルカ故ニ、他日帝國議會設立ノ時ニ至リ、其代議士タル者ハ勢ヒ斯人ニ在リトセサルヲ得ス。……果シテ此ノ如キ老成着実ノ人士カ帝國議會ヲ組織スルニ至ラハ、其議事ハ円滑ニ運ヒ、政府ト議會トノ軋轢ヲ見ル無ク、随テ國憲ヲ危クスルノ虞ナク、上下共同シテ國富ヲ増進シ、帝國ノ安寧ヲ永遠ニ保維」することができるであらう。

としてゐる。<sup>(33)</sup> 山県が創出した地方分権<sup>33)</sup>地方代議制<sup>34)</sup>府県会郡会市会・参事会の組織が決して民意を基本とし、それを反映させるためのものではなく、国家のため「国家ト休戚ヲ共ニスル」人士登用の手段にすぎなかつたことは明らかといえよう。

山県のかかる弁明にもかかわらず、元老院の論議は纏らなかつた。そこで、政府はいったん法案を引き上げ、政府内部で

再検討することとなった。山県は、この間歐洲諸國へ、内務（とくに地方制度）、土木及軍事行政の調査のため出向き、<sup>(34)</sup>ベルリンでグナイスト、ヘルフルト（プロイセンの内務大臣）らから、元老院に交付した第一次案に対する批評をきいて、二十二年十月二日帰国した。

一方、政府部内にも反対論があった。これは、府県参事会に対しても極度の警戒を表明したものであって、山県が弁明これ努めたところであつた。反対論の趣旨とするところは、府県会の外に府県参事会があつて、府県会の議決を執行する。府県知事はただ府県参事会の議決を執行する機関にすぎない。また、府県参事会の権力は府県吏員に対する懲戒処分權にまで及んでいる。すなわち、府県会は府県立法の最上権を有し、府県参事会は府県行政の最上権を有するが、これに対して府県知事は府県参事会の機関であつて、立法上・行政上共に他人の余唾を拾ふにすぎない、<sup>(35)</sup>というものであつた。

山県は、「是レ亦好シテ事ヲ誇大ニ論スルモノ」とし、「府県公共事務ノ執行ハ専ラ政府ノ機関タル官吏ノミヲシテ之ニ任セシメス宜シク参事会ヲ組織シ之ヲシテ府県會議決ノ執行ニ任セシムヘキナリ」。現行地方制度にもすでに常置委員制があるが、しかしこれは知事のたんなる諮問機関にすぎず決して事態に適した制度ではない。「今之ヲ法案ノ如ク更ムルハ公共事務ノ分界ヲシテ始終貫通セシメ事態宜シキヲ得シムルモノ」といわねばならぬ。「又参事会ヲ組織スル以上ハ合議体」となること勿論だが、法案によればその組織は「単ニ府県會選挙ノ名譽職員ノミニ限ラス知事並ニ高等官ニ名即チ會員三分ノ一ヲ之ニ加フル」ことになっており、「此三分ノ一ノ官吏ハ其勢力智力以テ充分ニ事ノ利害得失ヲ会場ニ弁明シ會議ヲシテ輕躁浮薄ニ流レ」ないようにするのに十分である。「加之参事会ノ職務中其常務ニ係ルモノハ知事ニ於テ専決処分」できただけでなく、「予算表調製ノ際知事ト参事会ト意見ヲ異ニスルトキハ知事ハ別ニ其意見書ヲ府県會ニ出ス」ことができ、また「知事ハ参事会ノ議決執行ヲ停止スルノ權」限があるので、「知事ヲ以テ只他人ノ余唾ヲ拾フモノトナス如キハ其當ヲ得サルノ觀察ト云ハサルヘカラス」と<sup>(36)</sup>反対論の当らないゆえんを説いている。

かくて政府は、元老院、政府部内およびグナイスト、ヘルフルト、レースラーらの意見を参酌して、第一次法案に大中の

修正を行ない、二十二年一月二十一日第二次法案を閣議決定し、二月十日これを再度元老院の審議にかけた。元老院はこれに若干の修正を施し、三月二十日議決上奏、内閣はほとんどこれをそのまま了承し、諸定の手続を経て、五月十七日法律三十五号（府県制）、三十六号（郡制）として公布した。

ところで、第一次法案と公布された法律の正文とを比較してみると、参事会制度に関しても、きわめて注目すべき変化がみられる。全体としては、自治的要素が縮少し、官治的要素の比重が増したといえるが、なかにはその逆の傾向を示すものがないではない。府県の法人格性、条例制定権、府県住民の権利義務に関する規定をすべて削除し、府県会議員の被選挙権にいつそうきびしい納税要件（直接国税年二円以上十円以上）を課し、府県会の職務権限を大中に縮少（包括例示→制限列举）し、参事会の執行機関性を否定してこれをたんなる副議決機関となし、議決機関に対する官の監督権を強化したことなどいずれも前者の傾向を端的に示す例であるが、府県会の議長を知事から府県会の互選に改めたこと、郡制にならない第一次法案にはいわゆる大地主議員の制があったのを削除したことなど、若干後者にぞくするとみられる例もある。

以上、明治地方自治制度の準備・確立過程を、絶対主義との関連においてみてゆくなかで、それに特有な制度としての参事会制度の意味・役割をほぼ明らかにしえたと考える。

注

- (1) 大森佳一編「自治民政資料」一三三―一九頁、自治庁「地方制度関係法令沿革史」第一編一―三頁、一一一頁、五七九頁。
- (2) 蠟山政道「政治史」（現代日本文明史<sup>2</sup>）二九六頁、小早川欣吾「明治法制史論」（公法之部下巻）七二五頁。
- (3) 明治四年四月従来郡・町村の区域とは関係なく新に戸籍法による「区」が設けられ、次いでそれが大区・小区に分れた。これによって、旧幕いらい自然共同体としての一部落をなしてきた町村も制度としての存在を失うにいたった。「地方自治の伝燈の惜しむべき抹殺」（『自治五十年史』三頁）、とみる向きもあるが、いま新たな装いのもとに復活したともいえよう。

(4) 蠟山・前掲書・一三三頁

(5) 同書・一四五―一六頁

(6) 自治庁「地方制度關係法令沿革史」第一編五―六頁、「本年本月第四十八号ノ布告アルニ依リ本年四月第十五号布告府県会規則へ左ノ通追加ス此旨布告候事」として、第五章常置委員が追加された。

(7) 明治十四年七月、岩倉が太政大臣・左大臣宛上申した憲法意見（井上毅の起草）は、「大綱領」「綱領」「意見」の三部からなるが、その「意見」のなかで「今若シ俄カニ英國政府ノ法ニ倣ヒ、民言ノ多数ヲ以テ、政府ヲ更替スルノ塗轍ヲ踏ムトキハ、今日国会ヲ起シテ明日内閣ヲ一變セントスルハ鏡ヲ懸ケテ視ルニ均シ、議者（大隈―筆者）内閣更迭ノ速ナルハ國ノ平安ヲ扶クル所ナリト謂フ、予ハ議者ノ英國ノ成績ニ心酔シテ、我國ノ事情ヲ反照セザルモノナルヲ疑フコトヲ免レス、立憲ノ大事方ニ草創ニ属シ、未タ實際ノ微驗ヲ經ス、其一時ニ急進シテ事後ノ悔ヲ貽シ、或ハ与ヘテ後ニ奪フノ不得已アラシメンヨリハ、寧ロ李國ニ倣ヒ、歩々漸進シ、以テ後日ノ余地ヲ為スニ若カス」と述べ、大隈との対決の姿勢を明らかにしたが、大隈と伊藤との間は曇ったり晴れたり怪しい空模様であった。そこで、岩倉は直接会って伊藤の真意をたしかめたかったのであろう。一方、北海道開拓使長官黒田の官有物払下げは、世論の非難的となったが、大隈もこれに反対し政府は苦境に立つにいたった。十月六日黒田は岩倉に書をおくり、明日大隈は帰京の由と云くがこれは「御還幸前ニ閣下条公ハ勿論其他伊藤參議ヘ協議智謀を剋らし、必ず天下の輿論として陰ニ計策ヲ働キ候ニ万々相違」ないから決して動揺されることなく、また彼の術中に陥ることのないようにと訴えている。七日伊藤は岩倉に会い、国会準備の勅諭案等を閣議にかけるよう申請したが、その際「參議大隈重信カ近日行為ノ詳ヲ陳ヘテ其免黜ヲ要」め、次いで西郷従道も「亦來リ謁シテ之ヲ説ク博文ノ言」の通りであったので、「是ニ於テ具祝意ヲ決シ重信ノ免黜ヲ奏請」することになった（『岩倉公実記』下巻七〇―一七六―四頁）。

(8) 蠟山・前掲書・一〇八頁

(9) 明治十九年六月十五日、駐日英独公使（ブランケット、ホルレーベン）連合の条約改正案が提出され、井上外務卿はこれを審議項目とすることを受諾し、二十年四月一日まず裁判管轄条約を議了した。井上案とはこの裁判管轄条約案のことである。（日本近代法発達史2―小山博也「条約改正」一八頁、小早川・前掲書・一三二―八頁、蠟山・前掲書・二三〇―一頁）。

- (10) この泰西主義立法化要請条項に地方制度は直接には含まれていない。しかし、近代的統治機構の不可欠的要素として近代的地方制度の樹立が急がねばならなかったことは時期的にみても推察されるし、条約改正を「実現する前提として凡百の立法事業は相俟つて一の連鎖をなせるもの」で、「自治制定事業の如きも固よりその一たるを失わない」とされている（『自治五十年史』三八五頁）のもこのことを示すものといえよう。
- (11) 国家学会編「明治憲政経済史論」所収—山県有朋「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」二四頁。
- (12) 例えば、市制町村制理由（自治民政資料・三三三頁、地方制度関係法令沿革史第一編一七三頁）
- (13) 「岩倉公実記」下巻九四九頁、小早川・前掲書七二五—六頁、「自治五十年史」六八頁。
- (14) 注⑦参照
- (15) 「自治五十年史」七八頁以下に詳しい。これによれば、四六判全五巻一一九八頁にのぼる長大かつ内容もすぐれたもの。
- (16) 草案には「総代人ハ府県に常置委員アルカ如キモノニシテ町村ノ自治ニ付テハ町村会ヨリ其総代人ヲ選挙シ戸長ヲ補翼シテ自治事務ヲ取扱ハササル可カラス是レ欧洲政治制度ノ国ニハ必ス此設ケアル所以ナリ」との説明がある（亀卦川・前掲書一〇〇—一頁）。
- (17) 岡義武「山県有朋」四七頁。
- (18) 「自治制講義」二二頁、亀卦川・前掲書二二頁。
- (19) 「自治五十年史」一一二頁。
- (20) 同上 一一五頁。
- (21) 同上 一一四—六頁。
- (22) モンテスキュー・宮沢訳「法之精神」六二頁。
- (23) 「自治五十年史」一一二—一四一頁にその全文が掲げられている。なお、綱領の基礎となったモツセの原案の要旨については、亀卦川・前掲書一一〇—一一八頁をみよ。

- (24) いわゆる等級選挙法の一つで、有権者を納税額の多い者から順位にならべたうえ、これをいくつかのクラス（三級選挙の場合は三クラス）に分け、各クラスの有権者の納税額を相等しいようにする。そうしてそのうえで、各クラスからそれぞれ同数の議員を選出させる選挙方法。
- (25) 「自治五十年史」、一四三―一七頁。
- (26) 同上、一四七―一八頁（註二）。
- (27) しかし、憲法制定以前の立法において元老院が実際に果たした役割は大きかった。
- (28) 「自治五十年史」一五―一二頁。
- (29) 共老院議員・津田真道の意見（明治二十年十二月二十八日）―「自治五十年史」一九八頁。
- (30) 同 井田讓の意見（同年十二月二十四日）―同上、二〇七頁。
- (31) 「自治五十年史」一三三頁。
- (32) 蠟山・「政治史」三三〇―一頁。
- (33) 「自治五十年史」三三二頁、「自治民政資料」四三三―四頁。
- (34) 辞令はたんに「御用有之」となっていたが、随員の顔ぶれから、これらの用務をおびたものと推察されている（亀井川・前掲書 二二七頁、自治五十年史三四二頁）。
- (35) 「自治五十年史」三三五頁。
- (36) 「自治民政資料」四三三―三頁。